

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)
14 juillet 1998 *

«Fonctionnaires – Refus d’autoriser un ‘détachement syndical’
de la personne désignée par un syndicat – Recevabilité»

Dans l’affaire T-42/97,

Giorgio Lebedef, fonctionnaire de la Commission des Communautés européennes, demeurant à Senningerberg (Luxembourg), représenté par M^c Gilles Bounéou, avocat au barreau de Luxembourg, ayant élu domicile à Luxembourg en l’étude de ce dernier, 4, rue de l’Avenir,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Gianluigi Valsesia, conseiller juridique principal, et M. Julian Currall, conseiller juridique, en qualité d’agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande visant, d’une part, à l’annulation d’une décision de la Commission du 12 mai 1996 refusant au requérant le «détachement syndical» sollicité par son syndicat et le réexamen de tout «détachement syndical» accordé par le passé et, d’autre part, à la constatation de l’illégalité de la procédure de «détachement syndical»,

* Langue de procédure: le français

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (première chambre),

composé de MM. B. Vesterdorf, président, R. M. Moura Ramos et P. Mengozzi,
juges,

greffier: M^{me} B. Pastor, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 22 avril 1998,

rend le présent

Arrêt

Faits et procédure

- 1 Les relations entre la Commission et les organisations syndicales et professionnelles représentatives du personnel (ci-après «OSP») sont régies par un accord-cadre conclu le 20 septembre 1974 (ci-après «accord-cadre»). Ce texte prévoit que la Commission accorde à ces organisations plusieurs avantages.
- 2 En application de l'accord-cadre, la Commission peut accorder aux délégués syndicaux dûment mandatés des dispenses de service, afin de leur permettre de se consacrer dans la mesure voulue à leurs activités syndicales. Cette possibilité est communément appelée «détachement syndical».
- 3 La Commission limite l'adhésion à l'accord-cadre aux OSP ayant obtenu au moins un siège dans une section locale du comité du personnel. Toutefois, pour que le «détachement syndical» soit accordé, la Commission exige, en application d'une décision adoptée en 1989 (ci-après «décision de 1989»), que, outre le fait d'être

membre de l'accord-cadre, l'OSP en cause dispose d'au moins deux sièges au comité central du personnel (ci-après «CCP»).

- 4 Le requérant est un des dirigeants du syndicat «Action & Défense – Luxembourg». A la suite des élections de novembre 1996 au comité local du personnel de la Commission à Luxembourg, auxquelles il a obtenu un siège, ce syndicat a adhéré à l'accord-cadre.
- 5 Par lettre du 12 janvier 1996, le requérant a adressé à l'administration une demande de «détachement syndical» en tant que personne désignée à cet effet par le comité exécutif du syndicat «Action & Défense – Luxembourg» (ci-après «A & D – L»). Il demandait également à l'administration de réexaminer toutes les décisions antérieures octroyant des «détachements syndicaux». Cette demande a fait l'objet d'une décision implicite de rejet. Le 12 juillet 1996, le requérant a introduit une réclamation contre cette décision implicite de rejet de sa demande, enregistrée le 24 juillet 1996. Par décision du 22 novembre 1996, notifiée au requérant le 28 novembre suivant, la Commission a explicitement rejeté cette réclamation.
- 6 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 28 février 1997, le requérant a introduit le présent recours.
- 7 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale. Les parties ont été invitées à envoyer au Tribunal copie de la décision de 1989 et à produire les pièces établissant que le requérant avait été désigné par son syndicat en vue d'un «détachement syndical».
- 8 Les parties ont été entendues à l'audience publique du 22 avril 1988.

Conclusions des parties

- 9 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- déclarer le recours recevable;
 - à titre principal, annuler la décision implicite de rejet de sa demande de «détachement syndical»;
 - à titre subsidiaire, constater l'illégalité de la procédure dite de «détachement syndical» et annuler la décision de la Commission de ne pas mettre fin à tous «détachements syndicaux» octroyés par le passé;
 - condamner la Commission aux dépens.
- 10 La Commission, partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- rejeter le recours comme irrecevable, et subsidiairement comme non fondé;
 - condamner le requérant aux dépens.

Sur la recevabilité

Arguments des parties

- 11 La Commission soutient que le recours est irrecevable. En premier lieu, elle allègue que l'adhésion à l'accord-cadre est réservée aux OSP, qui sont, en conséquence, les seuls bénéficiaires des avantages correspondants. Les fonctionnaires ne bénéficient de ceux-ci qu'en tant que responsables d'une OSP signataire et n'ont pas personnellement qualité pour les réclamer. Il en résulte que seules les OSP sont recevables à introduire, au titre de l'article 173 du traité CE, un recours contre un refus de «détachement syndical». Or, le recours a été introduit par le requérant sur

le fondement des articles 91 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après «statut») et 179 du traité et il est donc irrecevable.

- 12 En deuxième lieu, la Commission estime que, en ce qui concerne les conclusions principales de la requête, le recours est tardif, dans la mesure où le rejet implicite de la réclamation est intervenu le 12 novembre 1996 et où le recours a été introduit plus de trois mois après cette date. La requête doit donc être interprétée, sous peine d'irrecevabilité, comme visant le rejet explicite de la réclamation, notifié le 28 novembre 1996.
- 13 En troisième lieu, la Commission soutient que la demande, formulée à titre subsidiaire, invitant le Tribunal à déclarer illégale la procédure de «détachement syndical» est irrecevable, dans la mesure où le Tribunal n'a qu'une compétence d'annulation, qui ne peut, d'ailleurs, concerner une décision générale non appliquée au requérant. Cette demande serait également en contradiction avec la demande principale, qui vise à ce que le bénéficiaire d'un «détachement syndical» soit accordé au requérant. La demande visant les «détachements syndicaux» déjà octroyés serait aussi irrecevable, le requérant n'ayant pas d'intérêt à agir contre des décisions, devenues définitives, bénéficiant à des tiers.
- 14 La Commission fait également observer que la requête a été rédigée comme si le syndicat A & D – L n'avait pas encore adhéré à l'accord-cadre, alors que cette adhésion est intervenue à la suite des élections de novembre 1996. En admettant qu'un fonctionnaire puisse introduire un recours en matière de «détachement syndical», le requérant aurait dû introduire une nouvelle demande d'octroi de cet avantage après les élections. Dans ces conditions, le recours aurait un but frustratoire.
- 15 Le requérant affirme que les actes attaqués lui font grief en sa qualité de membre du syndicat A & D – L. Ces actes touchent aux conditions relatives à l'exercice du droit syndical, reconnu à l'article 24 bis du statut, et, même s'ils sont adressés à

l'organisation syndicale à laquelle le fonctionnaire appartient, celui-ci a un intérêt à introduire un recours visant à leur annulation (arrêt de la Cour du 11 mai 1989, *Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes*, 193/87 et 194/87, Rec. p. 1045). De plus, en sa qualité de dirigeant syndical, le requérant ferait l'objet d'une discrimination par rapport à ses homologues des autres OSP bénéficiant d'un «détachement syndical». Il aurait donc un intérêt à mettre fin à cette discrimination.

- 16 En ce qui concerne la tardiveté du recours, le requérant soutient que, la Commission ayant rejeté explicitement sa réclamation le 28 novembre 1996, le délai prévu à l'article 91, paragraphe 3, du statut expirait le 28 février 1997. La requête ayant été déposée à cette date, le recours serait recevable.

Appréciation du Tribunal

- 17 Le Tribunal constate, à titre liminaire, que la Commission ayant rejeté explicitement la réclamation du requérant, par acte notifié au requérant le 28 novembre 1996, la requête, déposée le 28 février 1997, a été introduite dans le délai de trois mois fixé à l'article 91, paragraphe 3, du statut.
- 18 Concernant le défaut de légitimation active du requérant, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 91 du statut, peuvent être contestés devant le Tribunal les actes faisant grief et que, selon une jurisprudence bien établie, doivent être regardés comme tels les actes affectant une situation juridique déterminée (arrêt *Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes*, précité, point 13). En l'espèce, le requérant, qui est l'un des dirigeants d'une organisation syndicale, ayant introduit son recours en application de cette disposition, il convient de vérifier si ces conditions sont remplies.
- 19 Il résulte du dossier que le requérant a été élu, sur la liste de son syndicat, au comité local du personnel de la Commission, à Luxembourg. C'est à la suite de cette élection que, ainsi que le montrent les documents joints au dossier à la demande du Tribunal, le syndicat dont le requérant est l'un des dirigeants a

demandé à ce qu'il bénéficie d'un «détachement syndical». En application de cette décision, par lettre du 12 janvier 1996 signée par le requérant en tant que secrétaire général du syndicat A & D – L, cette organisation a demandé à la Commission qu'un tel «détachement» lui soit accordé.

- 20 Il découle de ce qui précède que le recours introduit par le requérant doit être interprété eu égard à sa condition de fonctionnaire membre d'un syndicat qui a été nommé par celui-ci pour bénéficier d'un «détachement syndical».
- 21 Or, le Tribunal souligne que, même si le «détachement syndical» est un avantage accordé à un syndicat en fonction de ses résultats électoraux, il emporte attribution au fonctionnaire qui a été désigné pour en bénéficier du droit de s'occuper de tâches de nature syndicale. Dans ces conditions, la décision qui refuse l'octroi de cet avantage affecte la situation propre de ce fonctionnaire (arrêt Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes, précité, points 19 et 20). En conséquence, cette décision lui fait grief et fait naître dans son chef un intérêt à l'attaquer en annulation.
- 22 En conséquence, les conclusions présentées à titre principal, qui visent l'annulation de la décision refusant au requérant le bénéfice d'un «détachement syndical» sont recevables.
- 23 Concernant les conclusions subsidiaires, qui, ainsi que le souligne à juste titre la Commission, sont en contradiction avec le fondement de la demande principale, il y a d'abord lieu de déclarer qu'elles doivent être appréciées ensemble. En effet, le deuxième chef de ces conclusions, qui vise l'annulation de toutes les décisions de «détachement syndical», doit être interprété comme une conséquence nécessaire de l'illégalité de cette procédure, visée par le premier chef desdites conclusions.

- 24 Concernant d'abord la demande invitant le Tribunal à constater l'illégalité de la procédure de «détachement syndical», le Tribunal observe que, en admettant même qu'elle puisse s'analyser comme une demande d'annulation, le seul acte de la Commission invoqué par le requérant à cet égard est la décision de 1989. Or, eu égard à la date d'adoption de cet acte, le délai de recours, qui est d'ordre public et dont la méconnaissance peut être soulevée d'office par le Tribunal, a expiré de longue date, de sorte que cette demande est tardive (ordonnance du Tribunal du 9 juillet 1997, Fichtner/Commission, T-63/96, RecFP p. II-563, point 25).
- 25 Dans la mesure où ces conclusions visent à l'annulation de l'acte par lequel la Commission aurait refusé de rapporter ses décisions antérieures octroyant un «détachement syndical», force est de constater, ensuite, que les seules décisions invoquées à cet égard par le requérant, au stade de la réclamation, étaient datées de 1992 et de 1993. Or, les délais prévus aux articles 90 et 91 du statut étant d'ordre public et s'imposant aux parties et au juge, tout recours contre ces actes est tardif. Un fonctionnaire ne saurait, dès lors, en saisissant l'AIPN d'une demande au sens de l'article 90, paragraphe 1, du statut, faire renaître, à son profit, un droit de recours contre une décision devenue définitive à l'expiration des délais susvisés (arrêt du Tribunal du 22 septembre 1994, Carrer e.a./Cour de justice, T-495/93, RecFP p. II-651, point 20).
- 26 Il résulte de ce qui précède que les conclusions subsidiaires doivent être rejetées comme irrecevables.

Sur le fond

- 27 A l'appui de sa conclusion principale, tendant à l'annulation de la décision de rejet de sa demande de «détachement syndical», le requérant invoque deux moyens, tirés de la violation des articles 24 bis, 25, 37, 38 et 39 du statut, de l'accord-cadre et de la convention n° 151 de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique, entrée en vigueur le 25 février 1981.

Par son premier moyen, le requérant conteste la décision de la Commission qui lui a implicitement refusé le «détachement syndical». Le deuxième moyen vise le refus de la Commission de statuer sur la légalité et la validité des «détachements syndicaux» octroyés dans le passé.

- 28 Il convient de constater, à titre liminaire, que les conclusions présentées par le requérant, qui visent à la constatation de l'illégalité de la procédure de «détachement syndical» et à l'annulation des «détachements» de ce type octroyés par le passé, ayant été jugées irrecevables, le deuxième moyen, qui est invoqué à l'appui de ces conclusions, est devenu sans objet. L'analyse du fond du recours doit donc être limitée au premier moyen.

Arguments des parties

- 29 Le requérant soutient, en substance, que, même si ni le statut ni l'accord-cadre ne prévoient le mécanisme du «détachement syndical», la Commission accorde cet avantage à plusieurs fonctionnaires désignés par des OSP. En refusant le même «détachement» au requérant, sur la base de la décision de 1989, la Commission tourne la réglementation existante. L'obtention de deux sièges au CCP, fixée par cette décision comme critère de représentativité, serait arbitraire, d'autant plus que les systèmes électoraux en vigueur dans les différents lieux d'affectation ne sont pas harmonisés.
- 30 La liberté syndicale, reconnue par l'article 24 bis du statut, ne peut pas être entravée par les institutions. Il résulte de la jurisprudence (arrêt de la Cour du 18 janvier 1990, Maurissen et Union syndicale /Cour des comptes, C-193/87 et C-194/87, Rec. p. I-95) que celles-ci doivent accepter les OSP sans faire de différences de traitement injustifiées.

- 31 La Commission souligne que les conclusions du recours sont contradictoires, dans la mesure où le requérant demande l'annulation du refus d'un «détachement syndical» à son organisation pour, ensuite, arguer de l'illégalité de cet avantage. Elle précise, par ailleurs, que le «détachement syndical» n'est pas un «détachement» au sens de l'article 37 du statut. Pour la Commission, il s'agit plutôt d'une mutation, dans l'intérêt du service, justifiée par l'importance reconnue au dialogue social, à la direction générale du personnel et de l'administration.
- 32 Eu égard au coût que représentent les «détachements syndicaux», la saine gestion budgétaire impose que cet avantage soit limité aux OSP qui ont fait preuve d'une représentativité particulière, en application du principe de proportionnalité. Ce critère assure que le choix des bénéficiaires, qui résulte du nombre des voix recueillies par les OSP, soit fait sans ingérence de la Commission. Ce fait montrerait que, contrairement à l'argument que le requérant tire de la convention n° 151 de l'OIT, le système ne met pas en cause l'indépendance des OSP.
- 33 En ce qui concerne l'argument que le requérant tire d'une prétendue entrave à l'activité syndicale, la Commission affirme que le fait de ne pas bénéficier du «détachement syndical» n'empêche pas les OSP de développer leurs activités. Leurs responsables peuvent d'ailleurs obtenir une dispense de service, prévue par l'accord-cadre.

Appréciation du Tribunal

- 34 Il convient de rappeler à titre liminaire que l'article 24 bis du statut des fonctionnaires reconnaît le droit d'association et en particulier le droit de tout fonctionnaire d'être membre d'associations syndicales (arrêt du 18 janvier 1990, Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes, précité, point 13). Les rapports entre la Commission et les organisations syndicales qui se sont constituées en application de cet article se déroulent, pour l'essentiel, suivant les modalités prévues par l'accord-cadre signé le 20 septembre 1974.

- 35 Cet accord octroie plusieurs avantages aux organisations syndicales signataires. Le bénéfice de ces avantages, ainsi qu'il est prévu, est subordonné à la réunion de certaines conditions, dont la justification doit être recherchée dans le coût qu'ils représentent pour la Commission. C'est ainsi que l'accord fixe des seuils de représentativité pour que ces organisations soient admises à sa signature, l'organisation syndicale dont le requérant est un des dirigeants n'ayant pu le faire qu'à la suite des élections qui se sont déroulées en novembre 1996.
- 36 Le Tribunal constate ensuite que l'accord-cadre renvoie à des décisions ultérieures la détermination des conditions d'octroi de certains des avantages en question. C'est notamment le cas de la possibilité d'octroyer des dispenses de service à des délégués mandatés par les syndicats, prévue au point 14, et dont les modalités, tel qu'indiqué par le deuxième alinéa de cette disposition, sont adoptées par la Commission.
- 37 Il s'ensuit que, contrairement à ce que prétend le requérant, c'est l'accord-cadre, signé par son syndicat, qui prévoit la possibilité du «détachement syndical» et charge la Commission d'en adopter les modalités d'octroi. Dans ces conditions, le requérant ne saurait prétendre que le fait que son organisation a signé l'accord est suffisant pour que lui soit reconnu le droit au «détachement syndical». Au contraire, ce droit n'existe que si les conditions prévues par les actes auxquels le point 14 de l'accord renvoie sont remplies par l'organisation syndicale du requérant.
- 38 Or, il est constant que la décision de 1989 a réglementé le «détachement syndical», en établissant un seuil minimal de représentativité de deux sièges au comité central du personnel, et que l'organisation du requérant n'a pas rempli cette condition. Il en résulte donc que le syndicat du requérant, qui l'a désigné pour bénéficier d'un «détachement syndical» (voir ci-dessus point 19), ne satisfait pas aux exigences prévues et que, en conséquence, le requérant ne peut pas prétendre bénéficier d'un tel détachement.

- 39 Il convient ensuite de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante que les institutions de la Communauté disposent d'un large pouvoir d'appréciation dans l'organisation de leurs services en fonction des missions qui leur sont confiées et dans l'affectation, en vue de l'accomplissement de celles-ci, du personnel qui se trouve à leur disposition (arrêt de la Cour du 23 mars 1988, Hecq/Commission, 19/87, Rec. p. 1681, point 6; arrêt du Tribunal du 6 juillet 1995, Ojha/Commission, T-36/93, RecFP p. II-497, point 81).
- 40 Or, la décision de 1989 porte sur l'affectation de certains fonctionnaires qui, en tant que délégués syndicaux, bénéficient, en application des dispositions du statut qui reconnaissent le droit de participation, tout comme de l'accord-cadre, de la possibilité de se consacrer à des tâches syndicales. Elle a donc été adoptée dans le cadre de la marge d'appréciation reconnue par la jurisprudence aux institutions, et, contrairement à ce que suggère le requérant, eu égard au coût que l'octroi d'une telle possibilité représente, la Commission est fondée à poser des conditions tenant à la représentativité des organisations en question. Le requérant ne saurait donc mettre en cause la légalité de la décision de 1989.
- 41 Le Tribunal estime en outre que, l'octroi du «détachement syndical» étant une conséquence des résultats électoraux de chaque organisation syndicale, et donc de leur représentativité, le requérant ne saurait non plus prétendre que cette décision, dans la mesure où elle pose comme critère de représentativité l'obtention de deux sièges au CCP, introduit une différence de traitement injustifiée entre ces organisations.
- 42 De même, l'absence d'harmonisation des systèmes électoraux en vigueur dans les lieux d'affectation de la Commission résulte de l'annexe II du statut. En effet, c'est l'article 1^{er}, deuxième alinéa, de ladite annexe qui prévoit que les conditions d'élection à chaque section locale du comité du personnel sont fixées par l'assemblée générale des fonctionnaires de l'institution en service au lieu d'affectation correspondant, et qui rend donc possible l'existence de systèmes électoraux différents dans chacun de ces lieux. Le requérant ne saurait donc se prévaloir de

cette absence d'harmonisation des systèmes électoraux, qui découle directement de l'annexe II du statut, pour dénoncer comme arbitraire la condition relative à l'obtention de deux sièges au CCP.

- 43 Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

- 44 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, en vertu de l'article 88 du même règlement, dans les litiges entre les Communautés et leurs agents, les frais exposés par les institutions restent à la charge de celles-ci. A cet égard, il convient de constater que la demande de la défenderesse visant à ce que le recours soit déclaré frustratoire était liée aux conclusions en irrecevabilité qu'elle a présentées. Les conclusions principales du requérant ayant été jugées recevables, il y a lieu de déclarer que le recours n'a pas une nature frustratoire.
- 45 Dans ces conditions, le requérant ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu de condamner chaque partie à supporter ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête:

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Chaque partie supportera ses propres dépens.**

Vesterdorf

Moura Ramos

Mengozzi

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 juillet 1998.

Le greffier
H. Jung

Le président
B. Vesterdorf